

## 市民的及び政治的権利に関する国際規約における

### 「戦争宣伝の禁止」の意義

立松美也子

- 一 はじめに
- 二 規約二〇条一項の起草過程
- 三 留保および解釈宣言に関する問題
- 四 留保国の国家報告書審査
- 五 規約二〇条に関する一般的意見
- 六 おわりに

#### 一 はじめに

##### (一) 人権規約における国家の義務

国際的な人権関係諸条約の飛躍的な増大は、二〇世紀後半における国際法の発展の一つの注目すべき特徴である。これ

らの諸条約、すなわち、「国際人権条約」を「個人の人権を規定し、国際社会の国家間で締結され、各当事国の管轄下においてそれらの保護、実現を当事国に義務づける条約」と定義するならば、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」

(以下、自由権規約または規約と略す)は、その中心的な条約のひとつといえることができる。このような国際人権条約は、当事国間に権利・義務を双務的に付与するという契約的な条約とは性質を異にする。契約的条約は国家間で双務的に権利・義務を付与するものであり、条約上の権利・義務の相互性が存在する。これに対し、国際人権条約は、人権保護という一般的利益の実現を目的とした立法条約の一種であり、各国がそれぞれ自国の管轄権内の人々の人権状況を向上させることを目的とし、そこには当事国間の権利・義務の双務性は存在せず、したがって一方の国における人権抑圧が他方の国の義務を停止ないし免除するという関係は成り立たないという特徴を持つ。

自由権規約が当事国に課している履行義務は、一般的に、「その領域内にあり、かつ、その管轄の下にある全ての個人に対し」「この規約において認められる権利を尊重し及び確保する」こと(自由権規約二条一項)であり、また、その実

現のために「必要な立法措置（または）その他の措置をとるため」「必要な行動をとる」こと（同二項）である。すなわち、自由権規約はそこに規定されている権利が当事国の管轄下にある全ての個人に関して実現されるということを求め、その方法・手段に関しては各国の自由な裁量に任されていることから、いわゆる「結果の義務」を当事国に課しているものといえる。また、自由権規約第四部に基づいて設置され、

選出された委員から構成される人権委員会 (Human Rights Committee、以下、規約委員会と称する) での国家報告書の審査を通じて、規約に規定された人権が保護されている状態の維持が求められていることから、各当事国にいわゆる

「二定状態の維持義務」をも課していると考えられる。<sup>(1)</sup>しかし、その状態が法律によって実現されるか、または、その他の措置によるかなど、その実現の「手段」については、一般的には各当事国に任されている。また、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」二条では、「漸進的に達成する」という文言が規定されている。これとの比較で見れば、自由権規約はその義務が即時に履行されることを当事国に課しているといえる。すなわち、自由権規約の実体的権利規定は即時に何らかの措置によって達成されることが、当事国の義務とされる。

## (二) 戦争宣伝の禁止規定

ところで、規約二〇条「戦争宣伝および差別等の唱道の禁

止」は、

一 戦争のためのいかなる宣伝も、法律で禁止する。  
(Any propaganda for war shall be prohibited by law.)

二 差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する。(Any advocacy of national, racial, or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.)  
と規定している。

この規定は、規約に先立って作成された世界人権宣言の中にはそもそも含まれておらず、規約草案作成時にも議論が沸騰し、最終的には多数決によって採択された条文である。<sup>(2)</sup>この規定の「法律で禁止する」という文言から、当事国に対し二〇条の義務履行のためには少なくとも「法律」による禁止がなされることを要求している点で、「手段」をも特定した義務を課しているように見受けられる。このように「手段」まで特定して義務を課しているのは、自由権規約ではこの二〇条だけである。もっともこの二〇条は「法律で」というように手段を明記してはいるが、その法令により確保される禁止の内容や法令の履行確保の方法にまでは言及していない。<sup>(3)</sup>一般に「実施・方法の義務」を国際法が定める場合、国際的規律の具体的内容等を特定して規定することにより国家裁量の余地が大幅に狭められていることが多い。この二〇条の規

定は、そのような規定にはなっていない。そこで二〇条が各国に課している義務の性質が問題となる。

### (三) 二〇条への留保および解釈宣言

また、二〇条、特に一項については、留保及び解釈宣言を行っている国の数が一六カ国と多い<sup>(4)</sup>。その留保を分類すると、まず第一に二〇条の適用を行わないとする適用除外の宣言<sup>(5)</sup>、第二に新たな国内立法を行わないという留保の二種類がある。前者の留保であれば、留保の効果によって二〇条の適用を受けない。後者の留保であれば、部分的な関連国内法が存在する場合、それ以上厳しい規定となるような新しい立法を行う必要もない。また、解釈宣言としては、戦争を国際法に反して行われるものに限定する旨の宣言（フランス）、二〇条を表現の自由等と両立するものと解釈するという宣言が付されている場合が多い<sup>(7)</sup>。留保を行っていない当事国であっても、「戦争宣伝」を特定して国内法を制定している国は必ずしも多くはないことが、規約委員会によって指摘されている<sup>(8)</sup>。すなわち、二〇条一項は当事国に「法律によって禁止する」という義務を課しているにも拘わらず、留保・解釈宣言によって適用除外がなされたり、留保を行っていない国も「法律で禁止する」という意味での規約義務を履行しておらず、その履行は極めて芳しくない状態にある。

このように留保や解釈宣言が多くなされたり、義務が履行されていないことの一つの要因は、この二〇条一項の規定内

容について当事国の意思は必ずしも一致しておらず、また規定そのものが明確さを欠いていることがあげられる。ウィーン条約法条約（以下、条約法条約と略す）三一条三項（c）は、条約文言が不明瞭である場合、条文解釈には、用語の「通常の意味」、「文脈」に加えて、「後からの実行」（subsequent practice）を補足的手段として利用するものと規定している。ここにいう「その後の実行」は、解釈における補足的手段となるだけでなく、規範創設的な効果のある条約の場合には、当該条約規定の慣習国際法化の根拠となったり<sup>(9)</sup>、また、条文解釈の変更を惹き起こす効果を持つ場合もある<sup>(10)</sup>。このような意味で二〇条のように条文の規定内容が不明確な場合には、「その後の実行」の検討が条文解釈を確定する上で重要な意味を持つ。

### (四) 条約慣行の検討の意義

自由権規約における「その後の実行」は、同規約四〇条に基づいて提出される各当事国の国家報告書に記載されている国内法における受容のあり方、条約規定に基づいて設置された規約委員会によるそれら国家報告書の審査、および、規約人権委員会が規約規定に関して作成した「適当と認める一般的な性格を有する意見（General Comment）」（以下、一般的意見と略す）などを検討することによって知ることができる。

本稿は、自由権規約二〇条一項の起草過程、「その後の実

行」としての留保宣言国の国家報告書の審議、規約委員会の作成したこの条文に関する一般的意見、および留保を付さなかった国の履行の若干の例の検討を通じて、二〇条一項の意義を考察するものである。そこで次章において、まず、同規定の起草過程を明らかにし、この条文が採択された背景を明らかにする。ついで、第三章では留保および解釈宣言に関する問題点を概観した後、留保・解釈宣言を行った当事国の国家報告書がどのように規約委員会において審議されたかを検討する。第五章で規約委員会自体がどのように二〇条一項をみているのかを、同委員会が採択した一般的意見から検討する。

(1) 国際法上の国家の義務は、その性質により特定の事態と結果を實現する「結果の義務」、特定の実施措置を執る「手段の義務」そして、相当の注意を持って侵害結果が発生しないよう防止する「防止の義務」と分類される。山本草二『国際法』新版(一九九四年)一一三―一一四頁、村瀬信也・奥脇直也・古川照美・田中忠著『現代国際法の指標』(一九九四年)五十頁。国際人権条約の場合、批准後も人権が保護されるという状態が維持されることが求められており、その意味で結果の義務が継続しているということから、「維持の義務」と分類することが適切であると考えられる。この義務は、ある措置が執られたという一時的な結果だけでなく、手段は何であれ、その状態が維持される必要性があるという「継続性」が要求されるという点、国家報告書の審査を条約委員会が行うことでその状態を維持するという、国際的なレジームの存在という点によって、結果の義務、手段の義務、防止の義務と区分される。しかし、一般

的に国際人権条約の場合、条約委員会の国家報告書に対する意見は法的拘束力を持たない。それゆえ、「義務」とまでいえるのかという問題は残る。

- (2) UN Doc A/C.3/SR.1083, para. 57.
- (3) 山本・前掲書(注1)六七二頁。
- (4) MULTILATERAL TREATIES DEPOSITED WITH THE SECRETARY-GENERAL, Status at 31 December 1992. UN Doc. ST/LEG/SER. E/11 pp. 124-132.
- (5) Ibid.このような留保を行っている国は、デンマーク、フィンランド、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス、アメリカ合衆国である。
- (6) Ibid.このような宣言を行っている国は、オーストラリア、ベルギー、ルクセンブルグ、マルタ、イギリスである。
- (7) Ibid. オーストラリア、ベルギー、アイスランド、マルタ、ルクセンブルグ、イギリスがこのような宣言を行っている。
- (8) General Comment, 11(19), UN Doc. A/38/40. カナダは留保を行っていないが、戦争宣伝を禁止する国内法を制定していない。UN Doc. CCPR/C/I/Add. 43, (vol. I), pp. 86-87.
- (9) 山本・前掲書(注1)五二九頁、O. Schachter, INTERNATIONAL LAW IN THEORY AND PRACTICE, pp. 335-336, (1991).
- (10) この場合、草案時の解釈を変更するためには、当事国の国家慣行が首尾一貫したものであり、かつ、一致していることが必要とされる。I. Sinclair, THE VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, pp. 137-138, (1984).

## 二 規約二〇条一項の起草過程

まず、この章では二〇条の起草過程<sup>(1)</sup>を検討することによ

り、同条の背景、草案作成時に前提とされた解釈を明確にしたい。

#### (一) 戦間期における戦争宣伝

自由権規約二〇条では、「戦争宣伝」(一項) および「差別等の唱道」(二項) がそれぞれ禁止されている。そもそも、この一項のような「戦争宣伝の禁止」の概念が現れたのは、一九二八年不戦条約の採択にまでさかのぼる。すなわち、不戦条約の締結を契機としてそこで規定された侵略戦争の違法化の理念を各国の国内刑法に反映させるために、「戦争宣伝の禁止」が取り上げられるようになった。<sup>(2)</sup> その例としては、ポーランド、ルーマニアおよびブラジルの三カ国の刑法改正案に戦争宣伝を犯罪とする趣旨の規定が取り入れられたことが挙げられる。<sup>(3)</sup> これは不戦条約上の侵略戦争の禁止を補完するため、国内法を媒介として侵略戦争を防止し、それによって国際平和を達成しようとしたものであった。

国際的には、一九三六年に「平和のための放送の利用に関する条約」<sup>(4)</sup> が採択され、良好な国際理解に悪影響を与え、当事国の安全および国内秩序と両立しない性格の放送を禁止する義務(一条)、ならびに、他の当事国に対する戦争を扇動するような放送を行わないよう確保する義務(二条) がそれぞれ規定された。<sup>(5)</sup> しかし、この条約では戦争宣伝の構成要件および訴追・処罰手続は国際法上規定されていない。それらを特定することは各国の国内刑法の立法裁量に委ねられてい

た。その意味で戦争宣伝はいわゆる「国際犯罪」ではなく、「諸国の共通利益を害する犯罪」として捉えられていたにとどまる。<sup>(6)</sup>

#### (二) 第二次世界大戦後の状況

第二次世界大戦後の各国の国内法においては、一九五一年のソ連最高会議が「平和擁護法」を採択し、戦争宣伝がいかなる形でなされようとも、人類に対するきわめて重大な犯罪であり、それについて責任を有する者は、刑事訴追に服することが定められた。その他の社会主義国でも、類似の国内法が制定された。<sup>(7)</sup>

一九四八年には、国連により「国際的プロパガンダに対する情報および移動の自由に関する会議」<sup>(8)</sup> が開催され、一九五二年に「国際的訂正権に関する条約」(Convention on the International Right of Correction)<sup>(9)</sup> が、総会において採択された。その前文において、「(締約国は) 平和への脅威、平和の破壊または侵略を惹き起こすようなまたは意図するような宣伝と戦う」と規定されている。<sup>(10)</sup> その後も総会では、たびたび敵対的宣伝や侵略戦争の宣伝一般を非難する決議を採択してきた。<sup>(11)</sup> このような決議には、情報の授受の自由を促進する手段に関しても触れられているが、主として戦争宣伝を行わないことが「国家」の義務として規定されており、自由権規約の規定のように、特に国内で立法措置を執ることによって、「個人」に対する規制を行うよう国に義務づけることは

意図されていなかった。すなわち、戦間期以降、戦争宣伝の禁止は、国際法に根拠をおかずに各国の国内法で犯罪として規定されるか、あるいは、国家間で国家がそのような行為に従事しないという「国家の義務」として、または、国内で戦争宣伝を発生せしめないという国家の「防止義務」として規定されていたのであり、国際法のレベルにおいて「個人」の義務として規定されるものではなかったのである。

### （三） 人権委員会における自由権規約の起草作業

規約の起草過程においても、「個人」の権利を扱う自由権規約の中で当事国に戦争宣伝を禁ずるための国内立法を行うことを義務づける二〇条の規定が採択されるまでにはかなりの紆余曲折があった。自由権規約の条文作成は、差別防止及び少数者保護小委員会（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities 以下、差別小委と略す）からの提案をも採り入れながら、国連の経済社会理事会の補助機関として設置された人権委員会がまず中心となって草案を作成し、その後総会第三委員会でもとめられて成案となり、一九六六年に国連総会において採択された。一九四九年から始まった規約作成作業は、実に一五年余の年月がかかったのである。

現二〇条の規定は、当初は独立した規定としてではなく、現二項の「差別等の唱道の禁止」に当たる規定が、一九条の「表現の自由」の審議の中で取り上げられ、「戦争宣伝」は当

初は含まれていなかった。この規定のそもそもの発端は、一九四七年の第一回差別小委において、ソ連の Bonsoy 委員が、「国民的、人種的、宗教的憎悪とそれにつながる差別行為への支持を国家の法によって禁止する」という提案を行ったことにまでさかのぼる。この提案自体は差別小委において否決された<sup>(13)</sup>。しかし、「人種差別の唱道であり、暴力の扇動を意図することを法律により禁止する」という修正提案が中国委員から提示され、こちらは採択されたのである<sup>(14)</sup>。後者の「暴力の扇動の意図」という文言が、各委員にとりロシア委員の提案より明確さを有しているとみなされたものと思われる。この勧告が人権委員会に提示され、議論の場合は差別小委から人権委員会へと移された。

差別小委からの勧告を受けて、人権委員会では一九四七年に国家社会主義的見解、または、人種のおよび国民的憎悪のための宣伝を禁止するという草案が、ソ連およびフランスからそれぞれ提出された<sup>(15)</sup>。しかし、一九五〇年にアメリカ合衆国（以下、合衆国と略す）からの動議によってこれらの提案は却下された<sup>(16)</sup>。最終的には、再度、差別小委からの提案を受けて、「すべての国民的、人種的または宗教的敵対行為の唱道は禁止されるべきである」という草案が、賛成一一、反対三、棄権三によって可決され、人権委員会の作成した草案に記載され、総会第三委員会へと送られた<sup>(18)</sup>。

このように人権委員会の議論では差別の唱道の禁止が中心

であり、戦争宣伝の禁止は取り上げられなかった。また、当初よりこの差別唱道の禁止の条文はコンセンサスではなく、多数決によって採択され、草案段階では否決・却下されることもあった。このように、その採択手続から見ても、現行二〇条の内容には各国の一致した合意はなく、すでに留保や解釈宣言が避けられないと考えられる要因があったのである。

#### (四) 総会第三委員会での議論

総会第三委員会では、まず、一九条の表現の自由の規定の審議の際、インド、ブラジル、ソ連の三カ国が、それぞれ新たに表現の自由を制限する条項、つまり、戦争宣伝および人種的、宗教的憎悪の唱道の禁止、ならびに、暴力および敵対関係の扇動の禁止を求める提案を行った。<sup>(19)</sup> この提案によって、はじめてこの条文に戦争宣伝の禁止が盛り込まれるようになった。このような表現の自由への追加的制限が提案された根拠としては、国民的、人種的および宗教的憎悪ならびに戦争宣伝が、その当時においても厳然として存在していることと、近隣諸国との友好関係に与える危険から、国家にこのような行動を禁止する権能を与えるべきであるという<sup>(20)</sup>ことが挙げられている。<sup>(21)</sup> 戦争宣伝の禁止に関する総会決議が採択されたという事実も指摘された。

しかし、これらの提案に対して、一般的であれ、特定のケースであれ、何が戦争宣伝や憎悪等を構成するのかという判断が非常に困難であること、そして、どの機関がその認定

を行うのかという疑問が示された。<sup>(22)</sup> また、プロパガンダや偏見は、意見交換等を自由に行うことによって防ぐことができるとも主張された。<sup>(23)</sup> この表現の自由への追加的制限条項に関する討議において、一九条「表現の自由」の本来の目的は、個人のそれを保障することであり、なるべく制限は少なくするべきであるという主張もあった。<sup>(24)</sup>

新たに提案された追加的制限条項は、一九条とは別個の条項において討議された方がよいという意見と、一九条にも新しい条項にも同一内容の権利の制限をそれぞれ規定するべきであるという意見も出された。チリは現二〇条は一九条のすぐ後に討議に入り、位置もその直後におくことを提案した。<sup>(25)</sup> 一九六一年、現二〇条が議題に取り上げられた際、これらの議論を受け、議長は現二〇条が一九条の直後におかれることを確認している。<sup>(26)</sup> この二〇条の位置づけは、一九条の表現の自由と直接に関連することを示しており、解釈においても重要性を持つという指摘もある。<sup>(27)</sup> つまり、当初より一九条の「表現の自由」の制限として提案されていたが、一九条の直後に置くことにより二〇条の賛成派の支持を得、一九条と別個の規定にすることにより反対派の妥協を得ることができたと見えよう。

一九六一年の審議の基礎となったブラジル提案は、「戦争宣伝を含む憎悪及び暴力を扇動するような国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道は、国の法律によって禁止される<sup>(28)</sup>」と

いうものであった。その後、第三世界を中心とした諸国によって、これに「差別の唱道の禁止」が加えられ、最終的には、ポーランド、ユーゴスラビアならびにアジア・アフリカ及びラテンアメリカの一四カ国が共同提案を行った。この提案は規定を二つの項に分離し、一項で戦争宣伝の禁止を、二項で人種的憎悪の唱道の禁止をそれぞれ定式化したものであった。<sup>(30)</sup> この共同提案はそれまでに提案された様々なアイディアを連結集合しようと試みたものである。

このような諸提案がなされたにもかかわらず、それとは別に規定の内容以前の問題として、このような規定の存在意義そのものを疑問視するという立場もあつて、基本的な出発点から厳しい意見の対立が存在した。主として、西側先進国をはじめとする諸国は、「憎悪の唱道」等の文言が曖昧かつ主観的観念であつて、正確な定義が不可能に近いため、解釈および適用に際して法的な困難に逢着するのではないかという疑念を示した。<sup>(31)</sup> 戦争宣伝が否定されるべきであることについては、一般的合意があるとしても、そもそもこれを国内的または国際的な法的文書によつて実効的に禁止しうるものかどうかについても、合衆国、日本、ベルギー、オーストラリアから危惧が表明された。<sup>(32)</sup> わけても、これら諸国によつて、もつとも多くの批判が提起されたのは、このような禁止は規約が保護しようとしている表現の自由を侵害するのではないかという点であつた。<sup>(33)</sup> さらに進んでこのような規定が設けら

れば、事前検閲や反対派の意見の弾圧のための利用され、濫用に道を開くのではないかという懸念も示された。また、規約の他の諸規定とは異なり、この条項がなんら特定の人の権利または自由を保証するものではなく、したがって、「人権」規約になじまないこともオランダ、ニュージーランド、アイルランド、ノルウェーから指摘された。<sup>(34)</sup>

これらの消極的意見に対し、当時の東側諸国および第三世界を中心とした国々からは、この条項を支持する意見が出された。すなわち、ソ連、チェコスロバキア、ユーゴスラビア、サウジアラビア、ブラジルは、冷戦の終結および平和共存の促進のためにも、戦争宣伝の禁止の規定が必要であることを指摘した。<sup>(35)</sup> また、チリ、ブラジル、イラク、チェコスロバキア、ルーマニアは、戦争宣伝の禁止に関して、すでにニュールンベルグ軍事裁判の判決などの国際文書で言及済みであること、および表現や言論の自由への脅威となることはまったく考えられない、という見解を示したのであつた。<sup>(36)</sup>

このような対立は議論を重ねても歩み寄ることはなく、そのため、この条項の採択はコンセンサスによることはできなかった。総会第三委員会の第一〇八三会期において、前記の一四カ国の共同提案が票決に付され、一項については賛成四三カ国、反対二一カ国および棄権一九カ国で、二〇条全体については賛成五二カ国、反対一九カ国および棄権一二カ国で採択された。<sup>(38)</sup> 投票にあたっては、社会主義国および第三世界



の大部分がイスラエルを含めて賛成し、他方で多くの西側諸国とともに、マレーシアおよびエクアドルは反対し、オーストリア、キプロス、ギリシャおよびポルトガルは棄権した。<sup>(39)</sup>

以上のような討議および票決の結果から理解できるように、その存在そのもののさえ疑問視され、少なくとも、準備作業の文書からは、条文の文言の意味を明らかにするような議論もなされていなかった。また、この条項は、これまで存在した各国の国内法の中で共通に認められている規定でもなかった。この規定は第二次世界大戦中のナチスの行動の影響を受けて起草され、<sup>(40)</sup>西側諸国が民主主義に必要不可欠と考える言論の自由をどの程度まで制限することができるのかという基本権のドグマにかかわる問題が存在したのである。<sup>(41)</sup>このような各種の自由権に対する制限・制約についての東西間の見解の相違が存在した。それに加えて、その相違から生じた他の体制の人権問題に関して非難を行うという、人権が国際政治問題になるという冷戦時代の影響を受けて、この条文は作成・採択されたものだといえる。この規定に関する準備作業は、その背景にある政治性の影響という特徴から、条文の解釈にとってきわめて限定的な役割しか果たし得ないということができであろう。<sup>(42)</sup>つまり草案作成当時から、この規定は妥協を含み不明瞭なまま採択に至り、最終的に多数決によって採択されたことから、留保や解釈宣言の対象となりやすい要因を有していたといえる。こうして、戦争宣伝の禁止

は、少なくとも普遍的な国際法規範としては、大多数の国の合意を得て定式化されたものではなかった。

(1) 一般的に条約の準備作業 (travaux préparatoires) や締結の際

の事情は、条約法条約三二条に規定されており、条約の解釈における補足的な手段としての意味を持つ。条約法条約作成のウィーン外交会議において、合衆国は外交担当者が準備作業を頻繁に利用している点を指摘して、それに条約文と同等の効果を与えるべきであると主張した。それに対し、イギリスおよびフランスは準備作業が例外なく混乱し、また、全当事国が発言するわけでもないから、不平等、部分的であることを免れないという根拠に基づき、準備作業にはより限定的な効果を与えるという意見を示した。討議の結果、準備作業に基づくといういわゆる主観的解釈方法については、前述の通り、解釈についての一般的規則(条約法条約三一条)によっても、条文の意味が曖昧または不明確である場合や不合理な場合に限定した補足的手段と位置づけられたのである。このように、起草過程の資料は条約の解釈において補足的手段と位置づけられる。また、果たして何が準備作業に当たるかは、条約法条約に規定されていないためそれぞれの条約によって異なり、その決定にも問題が生じることがあり得る。自由権規約の場合、人権委員会、総会第三委員会とそれぞれのサマリーレコードが残されているが、合意に至る経過を必ずしも明確に示すものではない。しかし、そもそも直接には条文に現れていない当事国の意図が、起草作業の文書に見いだすことができるということから、準備作業が解釈の方法の一つとして挙げられたのであり、起草作業を知ることによって、条文の背景等の問題点を浮き彫りにすることができると考える。I. Sinclair, THE VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, p. 116, (1984). D.J. Harris, CASES AND MATERIALS ON INTERNATIONAL

- AL LAW, 4th ed., pp. 774-775, (1991). 村瀬信也「国連海洋法条約と慣習国際法」海洋法と海洋政策九号(一九八六年)九一〇頁。
- (2) 山本草二『国際刑事法』(一九九一年)一一〇頁。
- (3) 同書一一〇—一一二頁。
- (4) International Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace, 186 League of Nations Treaty Series 301 (1938), 140.
- (5) OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW, 9th ed., eds. by Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, p. 404, (1992).
- (6) 山本・前掲書(注2)一一二頁。
- (7) ソ連科学アカデミー法律研究所『国際法下巻』安井郁監修(昭和三八年)四六〇頁。
- (8) United Nations Conference on Freedom of Information and the Movement Against International Propaganda, OPPENHEIM, supra note 5, p. 404.
- (9) 訂正権(Le droit rectification)という概念は、一九世紀にフランス国内法において制定された。これは政府が公式発表を行った場合、プレスに掲載を義務づけるというものである。これは自由を得た新聞が激しい政府攻撃を行わないよう、あるいは、行ったとしても効果を減じるための制御として創設されたという背景がある。その後、国内的に意義が少なくなったものの、国際的な重要性が認識されるに至った。すなわち、プレスによる外国に関する誤った報道が、戦争を引き起こす一要因となり、その危険を回避するために国際的規模で訂正権を認めるとし、フランスは積極的にこれに関与してきた。大石泰彦「報道機関の責任に関する一考察」青山社会科学紀要一六巻一号(一九八七年)五七—六〇頁。J. M. Auby et R. Ducos-Ader, DROIT DE L'INFORMATION, 2ème éd., pp. 444-446, (1982).
- (10) GA Res. 630 (VII) 前文、第三パラグラフ。
- (11) OPPENHEIM, supra note 5, p. 405, 例としては、友好関係宣言(1970) GA Res. 2625 (XXV) 等が挙げられる。
- (12) 憲法においても、個人が社会との関係を無視して生存できないことから、表現の自由などの人権が他人の人権との関係で無制限に認められるものではないことが議論されている。当該条文が、規約作成時に表現の自由の部分で取り上げられたことから、その制限として当初より考えられていたことを示すと思われる。芦部信喜『憲法』(一九九三年)八五—九十頁。
- (13) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/21. この提案の却下を求める動議が、賛成一〇、反対四、棄権三で採択され、提案は却下された。UN Doc. E/CN.4/SR.34, p. 9. Nowak, UNO-PACT ÜBER BÜRGERLICHE UND POLITISCHE RECHTE UND FAKULTATIVPROTOKOLL, CRR-KOMMENTAR, p. 383, para. 3, (1989). 自由権規約二〇条の起草作業について Marc J. Bossuyt, GUIDE TO THE "TRAVAUX PRÉPARATOIRES" OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS, pp. 403-411, (1987) を参照。
- (14) 賛成七、反対二、棄権七で採択された。UN Doc. E/CN.4/SR.35, p. 12.
- (15) UN Doc. E/1371, p. 39, E/CN.4/365.
- (16) Nowak, supra note 13, p. 383, para. 4.
- (17) UN Doc. E/2526, p. 54.
- (18) UN Doc. E/CN.4/SR.379, p. 14, E/2447, p. 9.
- (19) UN Doc. A/C.3/L.919 (India) 「人種差別の唱道、戦争宣伝」を表現の自由の制限条項として加える。L. 920 (Brazil) 公共の秩序の他に、「戦争宣伝の予防」という用語を入れる。L. 921 (U.S.S.R.) 「戦争宣伝を予防し、国家間の敵対、人種差別の唱道の防止のため必要な措置」という文言にする。

- (20) UN Doc. A/5000, para. 25.
- (21) GA Res. 1236 (XII), GA Res. 1301 (XIII).
- (22) UN Doc. A/5000, para. 26.
- (23) Ibid.
- (24) UN Doc. A/5000, para. 30.
- (25) Ibid.
- (26) UN Doc. A/C.3/SR. 1083, para. 41.
- (27) Karl Josef Partsch, *Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms in THE INTERNATIONAL BILL OF RIGHTS*, (ed. Louis Henkin, 1981), p. 227.
- (28) UN Doc. A/C.3/L. 930.
- (29) UN Doc. A/C.3/L. 930/Rev. 2.
- (30) UN Doc. A/C.3/L. 933.
- (31) UN Doc. A/5000, para. 47.
- (32) UN Doc. A/C.3/SR. 1078, para. 6 (U.S.A.), A/C.3/SR. 1082, para. 23 (Japan), A/C.3/SR. 1083, para. 27 (Belgium), A/C.3/SR. 1084, para. 9 (Australia).
- (33) UN Doc. A/5000, para. 45.
- (34) UN Doc. A/C.3/SR. 1080, para. 15 (Netherlands), para. 70 (Ireland), A/C.3/SR. 1084, para. 4 (Norway).
- (35) UN Doc. A/C.3/SR. 1078, para. 18 (Saudi Arabia), A/C.3/SR. 1079, para. 1 (Brazil), para. 10 (Yugoslavia), para. 14 (Kuwait).
- (36) UN Doc. A/C.3/SR. 1078, para. 12 (Chile), A/C.3/SR. 1079, para. 2-4 (Brazil), A/C.3/SR. 1080, para. 10 (Czechoslovakia), A/C.3/SR. 1081, para. 55 (Iraq), A/C.3/SR. 1084, para. 25 (Romania).
- (37) UN Doc. A/C.3/SR. 1078, para. 15 (Chile), A/C.3/SR. 1080,

para. 14 (Czechoslovakia), A/C.3/SR. 1081, para. 2 (Indonesia), para. 23 (Philippines), A/C.3/SR. 1083, para. 45 (Zaire).

- (38) UN Doc. A/C.3/SR. 1083, para. 57.
- (39) Nowak, *supra* note 13, pp. 384-385, para. 7.
- (40) *Id.* p. 381, para. 1.
- (41) *Id.* p. 385, para. 8.
- (42) Ibid.

### 三 留保および解釈宣言に関する問題

前述の通り二〇条の規定には、一六カ国にのぼる国家が留保ないし解釈宣言を行っている。二〇条に留保・解釈宣言を付した規約当事国の国家報告書の審査に関しては次章で検討を行うが、ここでは留保および解釈宣言に関し、最小限の理論、国家実行および問題点について概観しておきたい。

#### (一) 留保に関する国家実行の変化

条約法条約二条一項dにおける定義によれば、留保とは「国家が条約の特定の規定の適用について、その法的効果を除外したり、変更することを意図して、条約への署名および批准のに行う宣言」と規定されている。条約に留保を付して批准を行う国家が増加したのは、一九世紀以降のことであるが、その要因としては多数国間条約自体の増加ならびにそれに参加する国家の数および多様性の増大が挙げられる<sup>(1)</sup>。すなわち、留保制度とは条約に参加する国家を増やして、条約

適用の普遍性を求める立場と条約規定が一律に当事国を拘束するという条約の一体性を保持するという相反する要請のバランスの下に存在する制度であるといえよう。<sup>(2)</sup>

条約法条約においては、条約の留保に関して特段の規定がない場合、留保の許容性の基準として「条約目的との両立性原則」が適用される旨規定された。<sup>(3)</sup>そして、留保の法的効果としては、黙示を含む留保受諾国と留保国との間でのみ留保が有効となり、留保により修正、除外された条約規定がその相互において適用されるが、留保国と留保反対国の間では、条約関係が成立しないという状態、または、条約関係が成立しても、留保の部分に関して適用されないと規定された。<sup>(4)</sup>すなわち、留保国と受諾国、留保国と非受諾国、そして、留保を行わなかった国家間とそれぞれ別個の条約規定が適用されるという事態が生じ、多数国間条約の一体性が阻害されることから、あたかも二国間条約が集積して、条約を構成するという状態が生じ得ることとなった。

このような条約法条約の規定の作成は、「集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約」(以下、ジェノサイド条約と省略)への留保に関する国際司法裁判所の勧告的意見の影響を受けてのことである。この事件は、一九五〇年、ジェノサイド条約の紛争解決条項(第九条)に留保を付して批准書を付託した国家とその留保の受諾を拒否した国家との間でその解釈をめぐる問題が生じ、国連総会は、「一部の当事国によって、

異議の示された留保が付された批准書は有効とされるか、また、それが有効とされる場合、留保国と反対国、留保国と受諾国のそれぞれの条約関係における留保の効果はいかなるものとなるか」について国際司法裁判所に勧告的意見を求めた。<sup>(6)</sup>

この勧告的意見の中で、国際司法裁判所は、新たに留保の許容性の判断基準として「条約目的との両立性」を採択し、普遍的適用を志向して採択された当該条約のような種類には、全関係国の受諾を必要とする国際連盟方式は適用できないことを示した。<sup>(7)</sup>また、留保国と反対国との条約関係については、条約関係が成立しないとみなすことができるとした。<sup>(8)</sup>このような勧告的意見を受け、国連事務総長は留保の法的効果について触れることなく、批准書に付された留保・解釈宣言を全関係国に通知し、それらの法的効果に関しては各国家が個別に判断することとなった。<sup>(9)</sup>

この国際司法裁判所の勧告的意見では条約の目的・性格による区分を根拠としているが、問題となった留保はジェノサイド条約の裁判条項を対象としたものであり、それは当該条約内では相互的な性格を有する部分といえる。そこで適用される条約目的との両立性原則が、果たして、一般的利益の実現を求めるような条約の実体部分に対する留保にまで適用できるのかという問題は残っていると考える。

他方、解釈宣言に関しては、特に条約法条約において規定

されていない。しかし、一般的には、解釈宣言は条約の特定の規定に関して、複数の解釈が許容されている際、自国の了解を示し、もしくは、解釈を限定して条約に拘束される意思を表示する一方的宣言と理解されている<sup>(10)</sup>。また、条約文言に特定の解釈を主張するのみの宣言とその解釈を条約加入の条件とする宣言の二種類に分類もされている<sup>(11)</sup>。解釈宣言は、留保と区別を行うためにも、条約の法的効果の排除、変更を意図するものであつてはならないとされる。解釈宣言が留保に当たるか否かの判断は、留保同様、条約関係国の判断に依拠している。そして、留保であると判断された場合には留保と同様の扱いになり、他の当事国による反対および受諾によつて法的効果が生じる。しかし、各国の判断が異なる可能性がある。そのため、解釈宣言と解する国家と留保と解する国家に分かれ、より条約関係の複雑化が進むと考えられる。また、留保が禁止されている条約に解釈宣言を行うという、概念が拡大した解釈宣言の問題が生じるという指摘もある<sup>(12)</sup>。

このような留保および解釈宣言という各国の一方的な意思表明は、それ自体、国際社会の現実を反映しているといえよう。すなわち、国際社会が、社会・政治・法制度や文化の異なる諸国家から構成される多元的な社会であることはいふまでもない。そのような多元性・多様性を刻印された国際社会において、自由権規約に代表されるような国際人権条約は、個人の人権を保護することを目的とし、一元的な規範として

採択され、適用されている。しかしながら、その多様性・多元性から条約作成に長い時間がかけられ、また、たとえば、そのように年月をかけて条約作成・採択が行われても、条約の概念や適用範囲が抽象的・不明瞭なままで規定されることも免れがたいといつてよい。そのような条約の不明瞭さのため解釈宣言が行われやすく、また、国際社会の多元性、多様性を反映して、条約を多数決で採択した結果、国によつては受け容れがたい規範が規定されたと考える場合があり、留保が付されることも少なくないのである。

また、条約自体がその履行確保のための制度を内包している分野は少なく、国際人権条約もその例に漏れず、そこで規定されている人権の受容、保障および履行は、多くの部分、各当事国の国内法体制に依存している<sup>(13)</sup>。このように人権分野では国際法と国内法の関係から生ずる問題が、より鮮明かつ具体的に顕在化することが不可避になることから、そうした観点からの留保や解釈宣言がなされやすいと考えられる。

## (二) 人権条約における留保

自由権規約の草案作成時にも、留保に関する条項について議論がなされたものの、最終的に規約には規定されなかった。しかし、その際の草案作成の討議から、留保の許容性の判断の基準には条約目的との両立性原則が適用されること、他の当事国が留保および解釈宣言の区別とその法的効果につ

いて個別判断を行い、その判断に服することが、草案作成時の各国に受け入れられていたと理解できる。<sup>(14)</sup> すなわち、条約法条約の原則に即した留保の扱いが草案作成に携わった国家の理解であり、規約において適用されると考えていたといえよう。

自由権規約に関してはこのような理解があり、かつ、近年採択された国際人権条約の留保条項には、条約目的との両立性原則が明記されるようになってきている。しかし、そもそも条約法条約の留保規定、特にそこで規定されている異議の法的効果が、国際人権条約に適用できるのかという問題が存在する。<sup>(15)</sup> なぜなら、国際人権条約は、権利や義務を当事国間で受け渡しを行わないという「国際人権条約の非契約的性格」<sup>(16)</sup>、「相互性の不存在」<sup>(17)</sup>と呼ばれる特徴を有するからである。それゆえ、ある国家の留保に対して異議申立てを行ってもその国との関係で自らの条約上の義務を軽減することにはならない。すなわち、国際人権条約の批准には、他の当事国との間で相互的に権利義務関係を成立させることの意義よりも、専らその国内法体系に与える影響というものが、より重要視されるといえよう。つまり、留保を行うことには、対内的な配慮が多分にある。それならば、国際人権条約における留保の問題は、従前の留保とは別個の側面を有するといえるのではないだろうか。

また、国際人権条約に限らず、一般的に、各国とも特に個

別的懸案事項がなければ、他国の留保に関してあえて関心を持たず、ともかくはその条約の実現しようとする普遍的価値に参加することに意義を認め、留保にかかわる問題が発生するまでは、問題を先送りにするという傾向があることも指摘されている。<sup>(18)</sup> そのため、他国の留保に異議申立てが余りなされないという事態が生じる。つまり、人種差別撤廃条約が規定しているような当事国の3分の2が異議を申し立てた留保は、条約目的と両立しないとする集団的に留保を判断するシステム<sup>(19)</sup>も有効に働くとは考えられない。

このように、留保および解釈宣言に関しては、いくつかの未解決の問題を内包している。しかし、それらを行った国家のその後の実行を検討することによって、むしろ留保の対象となっている条文の意義が浮かび上がってくるものと考えられる。

### (三) 規約二〇条に付された留保・解釈宣言の分類

規約二〇条には一九九二年末現在、一六カ国、すなわち、オーストラリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、アイスランド、アイルランド、ルクセンブルグ、マルタ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス、イギリスおよびアメリカ合衆国が留保または解釈宣言を付している。<sup>(20)</sup> その中の一カ国の宣言は、特に、一項の戦争宣伝の禁止に言及するものである。また、これらの宣言を行った根拠として、多くの国がこのような規制が表

現の自由を侵害する恐れがあること、また、総会で規約を採択したときの投票態度を踏襲したものであることを挙げている。

これらの宣言を見ると、留保、留保と解釈宣言が混在する宣言、そして、解釈宣言に分類できる。まず、留保部分については二種類に分類することができる。すなわち、第一は、厳格なもので二〇条の適用を排除し、この規定に基づく義務をまったく受諾しないという趣旨のものである。ベルギー、オランダ、フィンランド、スウェーデンおよび合衆国の留保がそれにあたる。第二は、批准の時点ですでに存在する自国の国内法を維持し、それ以上の新たな立法を行わないという趣旨の留保で、オーストラリア、アイルランド、ルクセンブルグ、ニュージーランド、マルタ、スイスおよびイギリスの留保がそれである。

第一の種類の留保の場合には、二〇条が留保を行った当事国を拘束することはないから、戦争宣伝について、まったく国内法上の規制を行わない状態も規約違反とはならない。ベルギー、オランダおよびデンマークは、その後の国家報告書審査において、全く関連の国内法は存在せず、立法も行っていないと報告している。<sup>(21)</sup> 第二の種類の留保の場合には、批准の時点で、国内法で部分的に規定されていたとしても、当事国はそれ以上の法規制を規約に基づいて行う必要はない。確かに、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスは、そ

れぞれ直接には戦争宣伝に言及していないものの、平和の破壊、公共の秩序に対する犯罪、暴力の扇動等を規定した国内法によって、戦争宣伝は処罰できるという報告をそれぞれの国家報告書で行っている。<sup>(22)</sup> しかし、もし、批准の時点で、なら国内法に戦争宣伝の禁止に関連する規定が制定されていない国家でも第二の種類の留保によって新規立法を行う義務から除外され、それ以上の立法を行う義務は生じない。新たな立法を行わないという宣言を行ったルクセンブルグはその国家報告書において、何ら関連の国内法が存在しない旨の報告を行っている。<sup>(23)</sup> この場合、実質的には第一の種類の留保も第二の種類のそれも、規約の批准が国内法制度になんらの影響をもたらないという点では、異なるところはない。

解釈宣言としては、オーストラリア、ベルギー、ルクセンブルグ、イギリス、アイスランドが、規約の他の規定、特に表現の自由を害することなく、二〇条を適用するという宣言を行い、フランスは、戦争宣伝という場合の「戦争」とは、国際法に違反する戦争と理解するという趣旨の宣言を行った。留保にせよ、解釈宣言にせよ、表現の自由との両立性が主として問題とされているといつて良い。

以上のように、二〇条に関して留保や解釈宣言を付している国家は、そこに規定されている義務から免除される。しかし、それらはこの留保を受諾した他の当事国に関して義務を変更するという効果を先述の国際人権条約の非相互性ゆえに

生ぜしめない。しかも、規約委員会の国家報告書の審議において、国内法で禁止していないという事態を説明するとき根拠として留保を挙げているが、次章において検討するとおり、規約委員会は留保の有無に拘わらず、国内法の不存在を非難している。とするならば、このような留保の効果は、対内的な効果が中心になり、従前の留保とは性格を異にすると考えられる。

- (1) 小川芳彦『条約法の理論』(一九八九年) 六九頁。
- (2) 山本草二『国際法』新版(一九九四年) 六〇〇頁。
- (3) 国際連盟では留保に関して全関係国の同意を得ることが必要であり、それが条約参加の条件となるという unanimity rule が適用されていた。その一方で、汎米連合では留保に対して異議を申立てた国との間で条約関係が成立せず、留保受諾国と留保国との間では留保が効力を持つて変更された条約が適用されるという慣行を適用していた。小川・前掲書(注1) 八〇頁、J.M. Ruda, *Reservations to Treaties*, RECUEIL DES COURS, pp. 112-115, (Vol. III, 1975). 条約法条約一九条C項。条約法条約における留保規定の法典化については、小川・前掲書(注1) 一一九頁—一八〇頁参照。
- (4) 条約法条約二一条。
- (5) ICJ REPORTS, 1951, pp. 15-30.
- (6) GA Res. 478 (V).
- (7) ICJ REPORTS, supra note 5, pp. 21-24. 国家は合意がなければ、条約に拘束されないこと、多数国間条約の性格、目的、採択方法によつて留保を行う可能性やその有効性を考慮すべきであること、そして、ジェノサイド条約について当事国は自らの利益を有さず、この条約の存在理由である目的の達成という共通利益を有しているに

すぎないということを勧告的意見の中で示した。

- (8) Id. p. 26-27.
- (9) 小川・前掲書(注1) 一〇〇頁。
- (10) 山本・前掲書(注2) 六〇五—六〇六頁。
- (11) D.M. McKee, *The Legal Effect of Interpretative Declarations*, BYIL, p. 160, (1978).
- (12) 中村洸「国連海洋法条約に対する一方的宣言」国際法外交雑誌 八三巻五号(一九八五年) 六三〇頁、六四七—六四八頁。
- (13) 山本・前掲書(注2) 五二九頁。
- (14) 薬師寺公夫「国際人権規約起草過程における留保条項の審議」立命館法学二一六号(一九九一年) 二六七—二七〇頁。
- (15) 藤田久一『国際法講義II 人権・平和』(一九九四年) 九六—九八頁。
- (16) 薬師寺公夫「人権条約に付された留保の取り扱い」国際法外交雑誌 八三巻四号(一九八四年) 三頁。
- (17) 藤田・前掲書(注15) 九四—九五頁。
- (18) 奥脇直也「国連システムと国際法」『社会変動の中の法』(一九九三年) 七〇—七一頁。
- (19) あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約二〇条。現在までにこの条項にしたがって、留保が条約目的と非両立であると認められたケースはない。
- (20) 一九九二年十二月三十一日現在。MULTILATERAL TREATIES DEPOSITED WITH THE SECRETARY-GENERAL, Status at 31 December 1992. UN Doc. ST/LEG/SER. E/11 pp. 124-132. 一六カ国が留保を付しているが、これは自由権規約の中で最も多い。
- (21) UN Doc. CCPR/C/31/Add. 3 para. 284, (ベルギー) CCPR/C/10/Add. 3 p. 27 (オランダ), CCPR/C/1/Add. 4, p. 4 (デンマーク)。



(22) UN Doc. CCPR/C/10/Add. 6, para. 257. (ニージーラント)  
「CCPR/C/14/Add. 1, paras. 357-364. (オーストラリア)」、  
CCPR/C/1/Add. 17, p. 23 (イギリス)。各国の国内法に関しては、  
次章の国家報告書の分析において詳述。

(23) CCPR/C/31/Add. 2 para. 82. (ルクセンブルグ)。

#### 四 留保国の国家報告書審査

##### (一) 規約委員会による国家報告書の審査

自由権規約四〇条において当事国は、当該規約において認められる権利の実現のために執った措置および権利の享受についてもたらされた進歩、ならびに、規約の実施にあたって影響のある要因、障害について報告書を提出することが義務づけられている。その報告書を規約委員会が検討し、当該当事国との審議を経た後、一般的意見を作成し、当事国や総会に送付している。この制度は国家報告制度 (Reporting Procedure) と呼ばれている。<sup>(1)</sup> それは、国際人権条約の履行確保のための義務として広く認められる制度であり、当事国は追加的な受諾宣言等を行う必要はなく、その人権条約を批准するだけで義務づけられる。また、その審議は建設的な対話を目的とし、当事国の条約違反を糾弾することを意図したものではない点が特徴と言われる。<sup>(2)</sup>

この国家報告書の内容としては、自由権規約を国内で履行した際の関連国内法制度や問題点が記載されなくてはならな

い。その意味でそれは、国内における自由権規約の受容を明らかにするものとして有用であり、また、報告書は数年ごとに提出されることから、当事国による「その後の実行」を知る重要な手がかりと考えられる。また、規約委員会における各国の報告書審査から、規約委員会は各条文に関して、どのような国内措置を適切と考えているのかが明らかになる。そこでこの章では、特に二〇条に留保や解釈宣言を行い、適用除外、解釈の限定を行った国家の報告書の審査を取り上げ条文の意義を考察していきたい。

##### (二) 国家報告書における二〇条の審議

二〇条一項の戦争宣伝の禁止に関する留保について、規約委員会において行われた国家報告書の審議の状況は、各委員の発言内容からおおよそ三つの時期にわけることができる。

###### 1 「一般的意見」の作成以前 (第一期)

第一期は、規約委員会が作業を開始してからその作業部会が二〇条に関する「一般的意見」の作成を開始する一九八一年までの期間である。その間に留保を付した国の中で七カ国の報告書が審議された。

まず、この時期の初期には二〇条の留保の問題から出発して、規約に付する留保一般の許容性の基準の問題にまで議論が展開している。それは一九七七年のフィンランドの第一回報告書審議の際であった。フィンランドは、前に述べたように二〇条一項の適用を受けない旨の留保を付しているが、こ

れについて Graefrath 委員がこのような留保は、結果的に規約全体の履行の必要性をなくす効果を持つものであり、このような留保が許容されうるものかどうかについて疑問があると発言した<sup>(3)</sup>。Prado Vallejo 委員および Espersen 委員もこの意見に賛成し<sup>(4)</sup>、果たしてどの程度の適用除外を意図した留保が許容されうるのかという問題を提起した。つまり、これは二〇条の留保に限らず、規約における留保一般の許容性という問題にまで発展したのである。そこで、Mavromatis 議長は、規約委員会の権能の中に果たして留保の許容性の判断も含まれるのかどうかという問題を提起した<sup>(5)</sup>。そして、そのような判断は、委員会の権能を逸脱すると各委員が考えたものと思われ、その後の審議では、留保の許容性について言及されなくなった。

この点について、McGoldrick 教授は「規約委員会が留保や解釈宣言について管轄権を有すると正式に決定したことは、一度としてなかったにもかかわらず、個々の委員はその法的効力に関してコメントしたり、評価する権限を有すると考えていることは確かである<sup>(6)</sup>」と述べている。

確かに、規約委員会は、その後においても報告書審議の際、各国の留保の内容について批判を加えている。しかし、少なくとも二〇条に関しては、留保の法的有効性を問うこと、すなわち、条約目的との非両立性を指摘することによって、当該留保の許容の是非を問うということはその後行われ

ていない。規約委員会による留保の内容そのものに関するコメントや批判は、国家報告書の審議の一部を構成し、規約委員会の権限を逸脱するものではない。そして、留保の許容の是非に関する判断は規約委員会ではなく、やはり、他の当事国のそれぞれの判断に依然として委ねられていることは、規約委員会自身も認めている。

留保の許容性の問題は別として、第一期は二〇条の留保に対する否定とまで言えずとも、批判期であったということが出来る。その批判は次の二類型に分類することができる。

第一に、自由権規約にはなく、その根拠を規約の外に求める批判である。すなわち、Koulishev 委員および Movchan 委員は、二〇条一項が他の国際文書、たとえば、国連憲章や友好関係宣言に規定されている国家の義務と合致するものであることを強調する<sup>(7)</sup>。また、Prado Vallejo 委員は、戦争宣伝の禁止が国際法の発展と認識すべき事項であり、現在の国際法の基本的規範たる武力行使の禁止と一致したものであることを理由に留保を行った諸国を批判した<sup>(8)</sup>。

第二に、前述したように、多くの国家は戦争宣伝の禁止が表現の自由の侵害となる危険性があるとの危惧を表明したが、これについて、表現の自由が戦争宣伝を許容するほど広範に認められる権利ではないこと (Sadi)<sup>(9)</sup>、または、一九条と二〇条はそれぞれ抵触するものではないこと (Hanga Movchan および Graefrath)<sup>(10)</sup>、差別の唱道について無条件で

受諾して法規制を行いながら、一項の戦争宣伝について立法できないという理由は認められないこと (Koulishev)<sup>(11)</sup>、また、各国の憲法においても規約一九条においても表現の自由は絶対的ではなく、制限条項を伴っていること (Movchan および Graefrath)<sup>(12)</sup> などが指摘された。

この時期の審議では、委員の発言の中にしばしば国連憲章や友好関係宣言が言及されていることから、戦争宣伝という場合の「戦争」が侵略戦争を意味するものと理解されていたと見ることができるとは、果たしてどのような行為が「戦争宣伝」を構成するのかについても、戦争宣伝の禁止が表現の自由と抵触しない根拠についても、報告書の審議において明確にされることはなかった。実際、Tomuschat 委員は、規約の草案作成者がこの規定の中の「戦争」という用語によって、自衛戦争や解放戦争を意図していないことは明らかであるが、何が自衛戦争や解放戦争であるかについて、個々の委員の意見が一致を見ていないことを指摘し、文言の意味を明確にする必要性を訴えている。<sup>(13)</sup> おそらくはこのような意見に対応してであろう、規約委員会は、一九八一年から規約二〇条に関する「一般的意見」の作成を審議するようになったのである。

## 2 「一般的意見」の作成・適用期 (第二期)

二〇条に関する「一般的意見」は、一九八一年から審議が開始され一九八三年七月に採択された。<sup>(14)</sup> その後の八〇年代に

においては、規約委員会はこの「一般的意見」に基づいて、留保に対する批判を行ない、または、釈明を各留保国に求めるという傾向が強く見られる。これが第二期の状況であった。

「一般的意見」の採択については、次章で改めて詳述することになるが、その要点は、二〇条に言及されている活動——戦争宣伝や差別等の唱道——を法によって禁止することが当事国に義務づけられていること、そのような禁止は、規約一九条に定められている表現の自由と完全に両立するものであること、および、二〇条一項に定められる戦争宣伝の禁止は、国連憲章に違反する侵略行為もしくは平和の破壊をもつて脅迫を行い、または現実にはそのような結果を招来するよう<sup>(15)</sup>なあらゆる形態の宣伝を対象とすることであった。

一般的意見の草案が作業部会で作成されている期間に、規約委員会で国家報告書の審査が行われたのは、フランスの提出したそれに対するものであった。フランスは、先述のとおり二〇条一項にいう「戦争」を国際法に違反して行われる戦争と解釈し、その宣伝の禁止については、いかなる場合でもフランスの国内法は適切であるという宣言を行っている。この後半部分の効果は、これ以上の立法措置は取らないという留保と同一であると考えられる。ところで、フランスの国家報告書によると、フランスがこの条項に関して執った対応等は以下の通りである。すなわち、戦争宣伝を一般的に禁止する法律は制定していないこと、国連憲章に規定されている自

衛権に基づく軍事行動、または、安全保障理事会の決定に従った軍事行動は、国家の権利または義務であること、ならびに、戦争犯罪の擁護はすでに国内法で処罰していることであり、これらを国家報告書に記載している<sup>(16)</sup>。

これについて、規約委員会で行われた審議では、Hanga委員から、フランスの解釈宣言は戦争を区別する意図を示すもので、慎重を期して付されたものにすぎないという同情的な見解が示された<sup>(17)</sup>。しかし、同一の宣言に対し、Movchan委員は、この解釈宣言を理解することができない、戦争宣伝は「法律」によって禁止しなければならないと批判した<sup>(18)</sup>。つまり、戦争犯罪の擁護を国内法で処罰するというフランスの対応は不十分であると判断した。

両委員の意見は、その当時審議されていた「一般的意見」すなわち、戦争宣伝の禁止は国内法によらなければならないという点、および、そこにいう「戦争」は国際法違反の戦争を意味するという点が含まれており、どちらも作成中の一般的意見の内容にしたがったことでは、必ずしも対立はない。意見の相違は、どちらの内容を重視するかということによって生じたものといつてよいであろう。

「一般的意見」の採択の後に、国家報告書が審議されたのは、六カ国<sup>(19)</sup>であった。それらの審議においてMovchan委員は、一九条と二〇条とは両立しうる規定であること、および、戦争宣伝の禁止は法によって行われなければならないの

であつて、それを怠ることは規約の義務違反を構成することを述べ、それが規約委員会の一致した見解であるとして、すでに採択されている「一般的意見」に基づいて各国の留保に対して批判を加えたのである<sup>(20)</sup>。つまり、「一般的意見は、委員会で支持を得ているのであり」<sup>(21)</sup>、「当事国は考慮を払わねばならない」というMovchan委員の発言は、規約委員会の立場を正確に反映したものである。すなわち、委員会は、「一般的意見」を基準として、とりわけ国内法の有無に中心をおいて、留保のもたらす結果を否定的に評価している。

このような批判に対して、留保を行っている国の側を見ると、従来から根拠として述べてきた「表現の自由」の侵害の恐れに加えて、フィンランド、オランダおよびノルウェーは、国際紛争について、国内裁判所にその正当性の判別を行わしめることは、高度の政治的判断を要求することになり、したがって、裁判所が政治的に利用される可能性がある<sup>(23)</sup>と主張した。オーストラリア、アイルランド及びオランダは、戦争宣伝を犯罪として処罰するためには、明確な構成要件の規定が必要であるにもかかわらず、規約二〇条はそのような明確さに欠けると反駁している<sup>(24)</sup>。また、ニュージールランド、イギリス及びオランダは、実際問題として現在のところ、各国内において戦争宣伝が緊急を要するような問題となっていないわけではないから、そのような必要性が生じた段階で戦争宣伝に直接言及するような立法を行えばよいと発言した<sup>(25)</sup>。この

ように各国とも様々な角度から釈明ないし反駁を行った。

また、留保国の中で戦争宣伝について、国内法上規定していないと報告している国家は、ベルギー、デンマーク、ルクセンブルグ、オランダである。<sup>(26)</sup>これに関して、規約委員会のそれぞれの国家報告書の審議ではMowhan委員およびGraefrath委員より、規約二〇条は各国に立法を求めていることから、国内法を制定しないことは規約違反であり、国内法の制定を求める意見が示された。<sup>(27)</sup>

その一方で、国内法において戦争宣伝を一般的には禁止してはいないものの、ある種の戦争宣伝について規制を行っている旨の報告を行っている国もある。たとえば、オーストラリアは、他国で敵対行為に従事するための徴兵や訓練を同国内で行うことを禁止し、背信行為、反乱行為として戦争宣伝の取り締まりを行うことが可能であると報告している。<sup>(28)</sup>

ニュージーランドは、宣伝の性格および方法によっては公共の秩序に対する犯罪、または、既存のニュージーランド法における平和の破壊を構成し、処罰されうることを報告書に記載している。<sup>(29)</sup>スウェーデンは、憲法および刑法において公共の秩序に対する罪、暴動の扇動、民族差別への扇動に関する罪によって、この分野の法規制を行っている旨の説明を行っている。<sup>(30)</sup>イギリスも、平和の破壊を意図したプロパガンダについても、Public Order Act (1936) を適用して処罰することが可能であること、そして、これ以上の立法措置は不必要

であると主張している。<sup>(31)</sup>

このように、留保を行った各国は、既存の法規制の主張を含んだ様々な角度から国内事情に基づく主張を行っている。しかし、国内の必要性などを根拠として国内法の制定を先送りすることは、留保が付されている場合はともかく、留保を行わずに戦争宣伝を国内法によって禁止していなければ、規約違反となることは疑いを入れない。実際、カナダはこの条文に留保を行わずに批准し、その第一回報告書において、好戦的な宣伝を禁止する国内法はなく、個人または団体は合法的にそのような行為を行うことができ、ただ、カナダ政府は規約を批准したことで、そのような行為を禁じられている旨記載した。<sup>(32)</sup>これに対し、規約委員会での審議では、カナダの対応は規約に一致しておらず、不作為であるという批判<sup>(33)</sup>や個人の戦争宣伝を禁止する法を制定する義務が国家にあるという意見が示された。<sup>(34)</sup>すなわち、留保を行わず、かつ、戦争宣伝を国内法で禁止していない状態は規約違反であると指摘されたのである。

また、自由権規約には締約国に権利の「漸進的」実現を許す規定がなく、したがって、二〇条の規定は当事国に早急な法律の制定を義務づける。こうした事情から、留保を付している国家はこれらの留保を維持する必要性を感じ、現在に至るまでこれを撤回する予定も意図もないことを審議の過程でも報告書でも述べており、実際にもこれまで二〇条の留保が撤

回されたことは皆無である。

第二期の審議の過程から、規約の解釈として示されていることは、第一に、二〇条一項の戦争宣伝の禁止における「戦争」は、侵略戦争を意味すること、第二に、戦争宣伝を禁止する国内法が存在しない場合、早急な法制定が二〇条の義務履行のために、必要とされているということである。もっとも、第二点に関しては、Higgins 委員によつて必ずしも新たな法律の制定は必要ではなく、単に何らかの形で法による禁止がなされていれば足りるという意見が表明されている<sup>(35)</sup>。この点では委員会全体の意見が完全には一致しているとは言えない。戦争宣伝の構成要件について、依然として不明確であり、完全に国内法に依存するのか、委員の意見が重視されるのか不明である。そのため、各国とも関連国内法を挙げて説明を行っているが、委員が考えている戦争宣伝の内容との間にはずれがある。

### 3 二〇条に関する留保の不問期(第三期)

九〇年代以降は第三期として分類される。この時期には、さらに九カ国の国家報告書の審議が終了した。これらの中には、アイルランドのように第一回の報告書について審査を受けたものから、フィンランドのように第三回報告書についての審査を受けたものまで含まれる。第三回報告書を提出したのは、フィンランドのほか、ノルウェー、スウェーデンおよびイギリスであるが<sup>(36)</sup>、これらの諸国は、二〇条について、

前回までに提出した報告書もしくは審議の過程における関連箇所を示すか、または、報告書提出時まで国内状況に変化がないことを報告するにとどまり、二〇条に行った留保に関する説明は行っていない。

第三期は二〇条について特に討議がなされていない。委員の側からも、二〇条の留保に焦点を置いて、その結果生じている事態、つまり、二〇条に関連した国内立法がなされていないという状況を批判するというようなことはまったく行われていない。前回まで、報告書に二〇条に関する記載を行った留保国が、関連部分について現在までに変化はないと報告し、規約委員会の審議においても、これらの諸国の留保について討議はなされなかった。のみならず、新たに第一回目の報告書を提出した留保国についても状況は同様であった。たとえば、アイルランドの第一回報告書は、一九九二年に提出された。同国は報告書に二〇条の留保の根拠について、国内レベルで裁判所の判決を可能にするような特定の犯罪の構成要件を定めることが困難であるという説明を付し、それが二〇条の文言の不明確さに基づく留保である旨を記載した<sup>(37)</sup>。これらの報告書の審議にあたっては、委員会からは関連情報の提供さえ求められず、ましてや留保に対する批判もはや行われていない。

もっとも、各国の審議の最後に行われる委員の最終見解(Concluding Observation)で、El-shafei 委員、Mavrom-

matís 委員、Prado Vallejo 委員、Aguilar 委員および Chagnet 委員は、留保の一部または全部に関して、再考や撤回を求める意見を述べている。<sup>(39)</sup>しかし、それらの意見は、特に二〇条に限定して述べられたものではなく、また、次章で扱う「一般的意見」をその論拠として援用することもなかったのである。

### (三) 委員会の傾向の変化

これまで述べてきたように、国家報告書の審議を概観すると、当初は二〇条の留保そのものが認められないのではないかという問題が提起されるほど、本条の留保については規約委員会の批判が強かったが、時の経過とともに、徐々にその批判が弱まってきているということができよう。特に、九〇年代に入ってから、国際社会における冷戦の終結と緊張緩和に呼応するかのごとく、その傾向は一層、顕著になるのである。

この点について、McGoldrick 教授は、国家報告書の二〇条に関する情報が不充分、不適切かつ不明瞭であることから、それに対する批判も限られたものにならざるを得なかったと観察している。<sup>(40)</sup>しかし、近年になってからは、情報の提供を求める発言すら見られないことから、関連の情報の不足と言うよりも、委員会の側での情報収集の努力と熱意が低下している面も無視できない。基本的には、この規定の作成段階から認められる東西間の冷戦という「背景の政治性」に起

因しているのではないか、そして、依然として委員の間に一致した意見というものが存在しないため、二〇条の内容を明確にすることも困難になっているものと思われる。

留保国の国家報告書を検討から、規約委員会の解釈する二〇条は、少なくとも第一に、規約二〇条一項にいう「戦争」が、自衛権や自決権の行使を含まないこと、第二に、戦争宣傳禁止の義務の履行は、法律の規定によらねばならないことが明らかとなった。したがって、国内法において戦争宣傳そのものが犯罪とされていなければ、たとえ、平和の破壊等の類似の分野に関して、国内法制度があつたとしても、二〇条の義務の履行には当たらないのである。二〇条一項の義務履行例としては、ドイツが挙げられる。ドイツは基本法二六条一項において、「諸国民の平和的共同生活を妨害する恐れがあり、かつ、このような意図でなされた行為、特に侵略戦争の遂行を準備する行為は、違憲である。このような行為は処罰されなければならない。それゆえ、公の場でまたは集会で侵略戦争を扇動するようなパンフレットを配布した場合刑法八〇条 a 項にしたがつて三カ月から五年の禁固に処せられる<sup>(41)</sup>」と規定している。これに対し、Koulishév 委員は国内法が自由権規約と合致しており、そのような対応を歓迎する旨の発言をしている。<sup>(42)</sup>

しかし、この規定の不履行は戦争宣伝の内容について不明瞭であることに原因があると考えられる。各国の国内法規定

と委員の考慮する戦争宣伝の禁止に一致が見られないため批判がなされ、また、必ずしも委員の間でもこの点について一致した意見というものが存在していない。すなわち、関連分野について各国が法規制を行い、十分であると判断しても、委員の判断とずれている可能性がある。また、規約委員会の対応の変化から考慮すると、この条項は委員会の関心事項と徐々にいえなくなってきたのではないかと考える。

(1) 一般的に国際人権条約の国際的履行確保の手段としては、この国家報告制度のほかにも他国の違反を通報する国家間通報制度、個人からの申立制度があり、地域的な人権条約に関してのみ人権裁判所への問題の付託という手段が存在する。しかし、国家間通報制度、個人の申立制度のどちらも、当該人権条約の批准に加えて、受諾宣言や別個の選択議定書の批准を必要とするため、必ずしも、全当事国を対象とはできない。また、現在に至るまで国家間通報制度は一度も利用されたことがない。

(2) 西立野園子「子どもの権利条約に見る国家報告制度の発展」法律時報一九九三年七月号四五頁。

(3) UN Doc. CCPR/C/SR. 30, para. 14.

(4) Id., para. 19, para. 23.

(5) Id., para. 43.

(6) D. McGoldrick, THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE, p. 482, (1991).

(7) UN Doc. CCPR/C/SR. 30, para. 17 (Koulishév), CCPR/C/SR. 52, para. 15 (Movchan).

(8) UN Doc. CCPR/C/SR. 77, para. 22 (Koulishév), CCPR/C/SR. 391, para. 44 (Prado Vallejo).

(9) UN Doc. CCPR/C/SR. 322, para. 5 (Sadi).

(10) UN Doc. CCPR/C/SR. 52, para. 31, CCPR/C/SR. 77, para. 31 (Hanga), CCPR/C/SR. 171, para. 40 (Movchan), CCPR/C/SR. 392, para. 12 (Graefrath).

(11) UN Doc. CCPR/C/SR. 77, para. 22 (Koulishév).

(12) UN Doc. CCPR/C/SR. 30, para. 39 (Movchan), CCPR/C/SR. 392, para. 12 (Graefrath).

(13) UN Doc. CCPR/C/SR. 322, para. 73, CCPR/C/SR. 392, para. 72 (Tomuschat).

(14) UN Doc. CCPR/C/21/Add. 2, General Comment, 11 (19).

(15) Ibid.

(16) UN Doc. CCPR/C/22/Add. 2, paras. 425-428.

(17) UN Doc. CCPR/C/SR. 440, para. 46 (Hanga).

(18) UN Doc. CCPR/C/SR. 441, para. 55 (Movchan).

(19) ニュージールランド、イギリス、ルンゼン、ルンゼン、スウェーデン、ベルギーが対象となった。

(20) UN Doc. CCPR/C/SR. 778, para. 46 (Movchan).

(21) UN Doc. CCPR/C/SR. 638, para. 27 (Movchan).

(22) UN Doc. CCPR/C/SR. 598, para. 30 (Movchan).

(23) UN Doc. CCPR/C/SR. 646, para. 35 (Finland), CCPR/C/10/Add. 3, p. 27 (Netherlands), CCPR/C/SR. 846, para. 20 (Norway). 周知の通り、高度に政治的な問題（いわゆる political question）については、統治行為理論により、裁判所は判断を回避する制度ないし慣行を取っている国が多い。

(24) UN Doc. CCPR/C/42/Add. 2, para. 498 (Australia), CCPR/C/68/Add. 3, para. 164 (Ireland), CCPR/C/SR. 325, para. 35 (Netherlands).

(25) これら各国は留保によって二〇条の立法義務から免除されている。



るにも拘わらず、緊急を要する事態には立法を行うという発言をしている。各国が留保によりどのような国際的な義務を課されるところで、留保の効果をどのように考えているのか不明である。UN Doc. CCPR/C/10/Add. 6, para. 260 (New Zealand), CCPR/C/SR. 597, para. 42 (United Kingdom), CCPR/C/SR. 863, para. 49 (Netherlands).

(26) ベルギー UN Doc. CCPR/C/31/Add. 3, para. 284, フランス CCPR/C/1/Add. 4, p. 4<sup>1</sup> オランダ CCPR/C/10/Add. 3, p. 27<sup>1</sup> ルクセンブルグ CCPR/C/31/Add. 2, para. 82.

(27) UN Doc. CCPR/C/SR. 822, para. 48 (Movchan), CCPR/C/SR. 54, para. 7 (Graefrath). これらの委員の意見は、果たして二〇条に関して付された留保を認めないという意図、つまり、留保の非許容を意味するのか、それとも、単に、規約の完全履行を求めているのかは、不明瞭であるが、第一期の留保の許容性に関する議論から考えると、単に規約の完全履行を求め、留保の非許容を主張しているのではないと思われる。

(28) UN Doc. CCPR/C/14/Add. 1, paras. 357-364.

(29) UN Doc. CCPR/C/10/Add. 6, para. 257.

(30) UN Doc. CCPR/C/1/Add. 9, p. 26.

(31) UN Doc. CCPR/C/1/Add. 17, p. 23.

(32) UN Doc. CCPR/C/1/Add. 43. (Vol I), pp. 86-87.

(33) UN Doc. CCPR/C/SR. 206, para. 32 (Graefrath)

(34) UN Doc. CCPR/C/SR. 207 para. 27 (Koulishev)

(35) UN Doc. CCPR/C/SR. 809, para. 51 (Higgins).

(36) フランス UN Doc. CCPR/C/58/Add. 5, ノルウェー CCPR/C/70/Add. 2 スウェーデン CCPR/C/58/Add. 7, イギリス CCPR/C/58/Add. 6.

(37) UN Doc. CCPR/C/68/Add. 3, paras. 164-169.

(38) Id, para. 164.

(39) UN Doc. CCPR/C/SR. 1016, para. 49 (El-Shafei), フランスの審議におよぶ。CCPR/C/1045, para. 14 (議長) CCPR/C/SR. 1050, para. 56 (Prado Vallejo), para. 54 (Aguilav) イギリスの審議におよぶ。CCPR/C/SR. 1143, (Chane), ベルギーの審議におよぶ。

(40) McGoldrick, supra note 6, p. 481.

(41) UN Doc. CCPR/C/1/Add. 18, p. 26. 邦訳については宮沢俊義「世界憲法集第四版」(一九八三年)一七〇頁参照。

(42) UN Doc. CCPR/C/SR. 94 para 21 (Koulishev)

## 五 規約二〇条に関する一般的意見

前述したとおり、自由権規約四〇条四項にもとづいて規約委員会は一般的意見を作成するが、この一般的意見の中には、規約規定の解釈を一般的に示すものがある。その目的は規約自体の規定には明文化されていないものの、規約委員会の決定「規約四〇条における委員会の職務」<sup>(1)</sup>の中で、国家報告書の審議の経験を全ての国家の利用に供し、より一層の自由権規約の履行を促進すること、報告義務をより容易にすること、そして、当事国の報告義務の履行の一助となることを目的としている。<sup>(2)</sup>すでに、二〇にのぼる自由権規約の規定に関する一般的意見が採択されてきているが、<sup>(3)</sup>これらは自由権規約の権利内容やその履行のために当事国が執る措置を考慮する際、非常に有用であるという評価もなされている。<sup>(4)</sup>この

ような一般的意見は、各当事国に対して報告書審査が終了してから採択される意見と同様に、法的拘束力を有するものではない。しかし、規約当事国からの国家報告書の審査の集積に基づいて形成されるものであり、また、規約により設置された規約委員会の見解であることから、規約解釈の補足的手段である「その後の実行」の一つとしても位置づけられうるものである。

さて、規約二〇条に関する一般的意見の作成は、一九八一年一三会期から作業部会で開始され、足掛け三年の討議の末、一九八三年一九会期に採択された。その一般的意見は、以下の通りである。

「一 当事国が提出した報告書のすべてに、規約二〇条の履行に関する十分な情報が記載されているわけではない。本条の性質を考えると、当事国はそこで言及されている行動を禁止するために必要な立法措置を執る義務を負っている。しかし、報告書によれば、このような活動が法律によつて禁止もされていなければ、禁止を目的とした、または、それを禁止する適切な努力もしていない国が若干存在する。また、関連国内法及び国内実行について十分な情報を提供していない報告書も多い。」

二 規約二〇条は、戦争のためのいかなる宣伝も、また、差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道も、法律で禁止すると定めている。委員会の

意見では、ここで要求されている禁止は、表現の自由についての権利、その行使に特別の義務と責任を伴うものであるが、それと完全に両立する。一項の禁止は、国連憲章に反する侵略行為、もしくは、平和の破壊を行うと言つて脅迫を行つたり、または、現実とその結果をもたらすようなあらゆる形態の宣伝に及ぶ。それに対し、二項は、その目的が関係国の対内的なものであるか対外的なものであるかを問わず、差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪のいかなる唱道にも向けられている。本条一項の規定は、国際連合憲章に従つた自衛の主権的権利、または、人民の自決及び独立の権利の唱道を禁止するものではない。本条が十分実効性を持つためには、そこに規定されている宣伝および唱道が公の秩序に反することを明確にし、かつ、それが侵害された場合の適切な制裁を定める法律が制定されていなければならない。したがって、委員会は未だにそれを行っていない当事国については、本条に含まれる義務を履行するために必要な措置を執らねばならず、そして、当事国自身もいかなるそのような宣伝または唱道をも行うことを慎まなければならないと考える。<sup>(5)</sup>

この一般的意見が採択される過程での規約委員会における議論では、二〇条の起草時と同じような意見の対立があり、そのため、委員会の伝統となつていた一般的意見をコンセンサスにより採択することも危ぶまれるほどであつた。<sup>(6)</sup> のみな

らず、委員の中には、Evans 委員や Errera 委員のように、委員会の意見に賛同できないとして、自らの個別意見を脚注として一般的意見に付することを希望する者もあった。<sup>(7)</sup>しかし、最終的にはこの一般的意見は、脚注も個別意見も付されず、コンセンサスによつて採択された。実際の詳細な議論は作業部会で行われ、そこでの議論については、サマリーレコードが作成されないことから、どのような過程で最終的に委員の間で合意が形成されたのかは必ずしも明らかではない。

規約委員会における議論で特に問題となった事項は、規約二〇条と一九条「表現の自由」との関係、戦争宣伝の禁止に関連する「戦争」の概念、および、二〇条と自衛権または自決権との関係であった。それぞれ規約委員会での討議を検討していきたい。

#### (一) 二〇条の性格づけ

まず、議論の対象となった事項は、作業部会が作成した当初の草案に含まれていた「二〇条の義務は強行法規的な(peremptory) 性格を有する」<sup>(8)</sup>という文言についてであった。この用語は、すでに一九六九年に採択された条約法条約の五三条の強行規範に関する規定において用いられた用語である。条約法条約によれば、「締結の時に一般国際法の強行規範(a peremptory norm of general international law)に抵触する条約は、無効である。この条約の適用上、一般国際

法の強行規範とは、いかなる逸脱も許されない規範として、(中略) 国際社会全体が受け入れ、かつ、認める規範をいう」と規定している。

そこで、Opsahl 委員は、この「強行法規的な」という文言を用いることは、多くの国が規約二〇条に付した留保の効力を問うことになる問題と提起した。<sup>(9)</sup>これに対して、一般的意見の草案を作成した Graefrath 委員は、当事国が本条の要求する国内立法を怠っている状況に鑑みて、この規定が強制的な性格を有することを指摘するために、この文言を入れたとの説明がなされた。Aguilar 委員および Errera 委員は、規約のほかの規定もすべて「強制的」性格を持つものであり、特に本条だけに特有の性格ではないと反論した。<sup>(11)</sup>最終的には、原案のこの部分は削除され、それに代わって「義務を負っている」という文言が加えられた。

この経緯および条文の規定の文言から明らかではあるが、その履行のためには、当事国が法による禁止措置を執ることを義務づけられはしているものの、規約委員会は留保をも許容しないような「強行法規的性格」までも二〇条に認めることはしなかったと言えよう。

#### (二) 国内法の内容

この立法措置に付随して、当事国が二〇条によつて義務づけられる国内法に「制裁(sanction)」を規定することが必要であるか、という問題についても委員の間で意見の差異が

あった。作業部会の草案では、「二〇条が実効的であるため、違反の場合に適切な制裁を定める法律が存在しなくてはならない」とされて<sup>(12)</sup>いた。これに対して、Opahi 委員や Ermacora 委員などから異議が出された。すなわち、いかなる内容の立法を行うかについては当事国の裁量に委ねられており、規約二〇条は制裁の有無についてなんら規定していない。制裁が必要であるという一般的意見の採択は、規約委員会の権能の範囲を超えているという批判である。<sup>(13)</sup>しかし、いかなる制裁を設けるかは確かに当事国の決定に委ねられるが、一般的意見では「適切な制裁を定める法律」が義務づけられているとされた。制裁を欠く「禁止」は実効性を欠くと考えられたのである。このようにたとえ法的拘束力を有さない一般的意見とはいえ、自由権規約の規定に新たな解釈を加えたことは、規約委員会が自らの役割について積極主義を取ったあらわれと思われる。<sup>(14)</sup>

### (三) 表現の自由との関係

一九条に定められる「表現の自由」との関連の問題は、二〇条にいう戦争宣伝や憎悪の唱道の禁止が、Errera 委員の主張のように、はたして表現の自由の制約 (restriction) なのか、<sup>(15)</sup> Aguilar 委員のように、表現の自由の限定 (limitation) なのか、<sup>(16)</sup> それとも、Bouziri 委員や Tarnopolsky 委員のように、まったく無関係のものなのかという、<sup>(17)</sup> 委員それぞれの規定の捉え方の問題として現れた。

草案では、「委員会の意見としては、これらの禁止は一九条の系 (corollary) である」という文言が用いられていた。しかし、一九条と二〇条の関わり方については、必ずしも各委員の間に意見の一致があつたわけではない。ただ、少なくとも相互に矛盾する規定が一つの規約の中に置かれることはあり得ないという考え方に立ち、「一九条では、その権利の行使には、特別の義務および責任を伴う」と規定されていることから、「表現の自由と完全に両立する」という文言が採用されたにすぎない。Hanga 委員は、特に二〇条について留保を行つている諸国が、その根拠として表現の自由と言及することを定石としていることから、一九条と二〇条が両立することを明記することによって、留保国の懸念を緩和することを期待して、この文言は作成されていると述べている。<sup>(18)</sup>

しかし、実際の一般的意見の作成過程からは、先述の通り、留保国と同じように二〇条を一九条の制約条項であると考えている委員もいる一方で、それぞれがまったく別個の射程を有する規定であると考え、委員もいることが明らかになつた。結果的に規約委員会は、各規定の間に矛盾はあり得ないという形で一般的意見を形成したのである。しかし、実質的には、これでは二〇条が表現の自由を制限することを危惧する留保国に対して、何ら説得的な回答にはなっていないように思われる。また、委員の間においても、一致した見解が存在しないことをあらわにしたといえよう。

#### (四) 戦争概念および自衛権との関係

次に、委員会で問題となったのは、戦争宣伝の禁止における「戦争」の定義についてであった。一項で宣伝が禁止される「戦争」がどの範囲におよぶか、すなわち、侵略戦争にとどまるのか、武力行使またはその脅威にまで拡大されるのか、はたまた戦争は開戦宣言の有無を問うのか、といった「戦争概念」<sup>(19)</sup>の問題にほかならなかった。規約委員会自体が地理的衡平、異なる文明形態および主要な法体系が代表されるよう構成されていることから、多くの対立点を内包する戦争概念について合意に達することが困難であったことは、当然であつたといえる。

そのため、文言を国連憲章から引用するだけでなく、「友好関係宣言」や「侵略の定義」といった国連総会の決議に言及するなど、さまざまな試みがなされた。Bouziri委員のうちに、戦争の定義は、すでに戦後、もろもろの国連機関において試みられてきたのであり、規約委員会の権限を越える問題であるという意見もあつた。<sup>(20)</sup>その一方で、Mavrommatis委員のように、「脅迫を行う」という文言が小国のためには不可欠であるという意見を示し、積極的に文言化を行う委員もいた。<sup>(21)</sup>討議の結果、「国連憲章に反する侵略行為もしくは平和の破壊を行うという脅迫したり、または、現実にその結果をもたらすようなあらゆる形態の宣伝に及ぶ」という文言を採用することで、コンセンサスが成立した。

この討議を見れば、委員会では、戦争宣伝の対象となる戦争は、単に開戦宣言を伴う法技術的意味での「戦争」にとどまらず、一層広く解釈され、侵略行為、平和の破壊およびそれらをもつて行う脅迫をも含むと考えられていたと思われる。しかし、二項の憎悪の唱道に関連した部分では、わざわざ「その目的が関係国の対内的なものであるか対外的なものであるかを問わず」という文言が挿入されていることと比較すると、そのような修飾句を伴わない一項については、戦争の中に「内戦」を含めていないと考えてよいであろう。

もっとも議論が紛糾したのは、二〇条と自衛権または自決権との関係であつた。草案はこの点について「規約二〇条は、自衛（または自決のための人民の闘争）を害するものではない」<sup>(22)</sup>という文言であつた。これに対して、Evans委員は、これが国連の諸機関で用いられてきた定式であることは認めるものの、すでに植民地が独立を達成した現在では、この定式は、国内の少数者に自決または独立のため、武力を用いることを促すように解釈されかねないとしてこれに反対した。<sup>(23)</sup>Tonuschat委員も、自決権そのものは自由権規約にも規定されており否定はしないものの、権利の容認と行使は別問題であり、自決権の行使という目的のためであれば、宣伝や憎悪の唱道は可能となるのか、という問題が生じるとして、二〇条の内容に関して自決権に言及することに反対を表明した。<sup>(24)</sup>この対立が解消されないため、Evans委員は、自

らの個別意見を一般的意見の脚注として記載するよう求め、紛糾した<sup>(25)</sup>。結局、Mavromatis 議長が、「本条一項の規定は、国際連合憲章にしたがった自衛の主権的権利または人民の自決及び独立の権利の唱道を禁止するものではない」という提案を行い、規約委員会においては特段の議論もなくこれが採択された<sup>(26)</sup>。すなわち、国連憲章に基づくという各委員の合意部分を記載することによって、コンセンサス採択を可能にしたものと考えられる。

そのほか、Evans 委員は、宣伝を行う主体が個人に限られるのか、それとも、国家や政府をも含むのかという問題を提起した<sup>(27)</sup>。一般的意見は、この点について「当事国自身もいかなるそのような宣伝または唱道をも行うことを慎まなければならぬ」として、宣伝を行う主体の中に国家や政府も含まれることを明らかにしている。また、Tarnopolsky 委員より、その宣伝は、文字によるものだけでなく、デモンストレーション、標識などの他の形態をも含むということが主張されている<sup>(28)</sup>。

以上のような議論を経て規約委員会が採択した一般的意見から、二〇条の義務履行のためには、適切な制裁を含む立法措置が必要とされること、表現の自由と二〇条とは両立すること、国連憲章に違反した侵略行為、平和の破壊およびそれをもって行う脅迫の宣伝が禁止の対象であること、および、行為主体は問わず、あらゆる形態の宣伝が禁止の対象となる

ことが、規約委員会の解釈であると理解することができる。しかし、依然として、条文の文言の不明瞭さは消え去っておらず<sup>(29)</sup>、委員会における議論が紛糾したことは、この条文の作成後二〇年近くを経て、依然としてその解釈について確固たる合意が形成されていないことを示している。また、新たに国内法における制裁規定の必要性を示したが、このような新しい解釈を成立せしめるためには、全当事国の一致した実行が必要なことから鑑みれば、現在、これが新しい解釈として確立したとは考えられない。

(1) UN Doc. A/36/40, pp. 101-103.

(2) Id., p. 107.

(3) 一九九二年三月末現在。UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add 番号参照。

(4) McGoldrick, THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE, p. 94, (1991).

(5) General Comment, 11(19), UN Doc. A/38/40.

(6) UN Doc. CCPR/C/SR. 454, para. 47 (Tarnopolsky).

(7) UN Doc. CCPR/C/SR. 454, para. 17 (Evans), para. 25 (Errera).

(8) 作業部会からの一般的意見の草案、UN Doc. CCPR/C/SR. 429, para. 36.

(9) UN Doc. CCPR/C/SR. 447, para. 3 (Opsahl).

(10) UN Doc. CCPR/C/SR. 448, para. 24 (Graefrath).

(11) UN Doc. CCPR/C/SR. 448, para. 16 (Aguilar), para. 21 (Errera).

(12) UN Doc. CCPR/C/SR. 451, para. 62.

(13) Id., para. 64, para. 71 (Opsahl), para. 70 (Ermacor).  
(14) 人種差別撤廃条約四条は、人種差別的扇動に関して法律をもって処罰されるべき犯罪とする旨規定している。規約委員会はこれから国際的潮流と考慮した可能性も否めない。しかし、規約二〇条と人種差別撤廃条約四条との差異として、刑罰による禁止を要求していない点も挙げられる。内野正幸「差別的表現」(一九九〇年)三〇頁。

(15) UN Doc. CCPR/C/SR. 429, para. 49 (Errera).

(16) UN Doc. CCPR/C/SR. 447, para. 43 (Aguilar). 「制約」は人為的に規定されたものという意味があるが、「限定」の場合はその事柄に当初より存在するものという意味がある。

(17) UN Doc. CCPR/C/SR. 450, para. 10 (Bouziri), para. 19 (Tarpolsky).

(18) UN Doc. CCPR/C/SR. 450, para. 13 (Hanga).

(19) 戦争の概念をめぐることは、従来も武力闘争説、行為説・行為集合説、状態説など学説の対立があった。また、特に第二次世界大戦後、国連憲章下で武力行使が違法化されてから、かつての戦争状態という観念が妥当しくなくなり、依然として議論の多い分野の一つである。村瀬信也・奥脇直也・古川照美・田中忠著『現代国際法の指標』(一九九四年)二六六―二六九頁。

(20) UN Doc. CCPR/C/SR. 429, para. 57 (Bouziri).

(21) UN Doc. CCPR/C/SR. 450, para. 34 (Mavrommatis).

(22) 作業部会からの一般的意見の草案 supra note 8.

(23) UN Doc. CCPR/C/SR. 447, para. 20 (Evans).

(24) UN Doc. CCPR/C/SR. 451, paras. 11-12 (Tomuschat).

(25) UN Doc. CCPR/C/SR. 454, para. 38 (Evans), para. 41 (Errera).

(26) UN Doc. CCPR/C/SR. 457, paras. 1-4.

(27) UN Doc. CCPR/C/SR. 447, paras. 21-22 (Evans).

(28) UN Doc. CCPR/C/SR. 447, para. 49 (Tarnopolsky). 現在までの武力紛争において、各国政府が行ってきた広報活動もある種の戦争宣伝とみなされる可能性も否定できない。しかし、特にそのような活動に関して国家報告書の審議において言及がなされていない。この問題は、何が戦争宣伝に当たるとかという問題が未だに不明瞭であることのあらわれであると考えられる。

(29) McGoldrick, supra note 4, p. 492.

(30) I. Sinclair, THE VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, pp. 137-138, (1984).

## 六 おわりに

以上、規約作成の審議、留保・解釈宣言国の国家報告書の審議および規約委員会の作成した一般的意見から、規約委員会は、現状では二〇条一項の内容を以下のように捉えていると考えられる。すなわち、二〇条一項は、国連憲章違反の侵略、平和の破壊およびその脅威を含む「戦争」に関するあらゆる形態の「宣伝」を国内法によって禁止することを当事国に義務づけている。その場合、刑罰その他の国内法は制裁手段を有することが、よりその実効性をより高めることに役立つため望ましい。かつ、そのような措置を規定することは、規約一九条に規定されている表現の自由と両立する、という見解である。

しかし、規約委員会がこのような見解を示したにもかかわらず

らず、現在に至るまで、表現の自由の侵害を危惧して行われた留保や解釈宣言の撤回を行った当事国はなく、それら留保に対し異議申立てを行った他の当事国も存在しない。のみならず、近年、新たに自由権規約を批准した合衆国及びスイスも二〇条に留保を付している。さらに、規約委員会の見解を援用して、これら新たな加入の際の留保に対し、異議を唱える他の当事国も出ていない。その意味で規約委員会による二〇条に関する見解は、現実の国家慣行に対して、さほど強い影響力を持っていないという他はない。

このような状況がもたらされた背景には、さまざまな要因がある。これまでも述べてきたような規定そのものが内包していた根本的な問題は、「その後の慣行」によっても解決されないまま残されているのである。

第一に、この条文の作成段階から背景にあった政治性の問題である。およそ、どのような条約規定にせよ、背景に政治性を持たないものはあり得ない。「いかなる法文言であつても政治的要素があることは否定できない」と Mowchan 委員は発言しているが、とりわけ二〇条は、その性質上、作成当時の国際政治—冷戦状況—の強い影響を受けた。つまり、表現の自由に関して東西の解釈が異なり、それに伴い、両体制間の各国内の人権問題に対する非難がなされ、人権問題が政治的に利用された。そうした状況が条文作成における妥協を困難にし、そして、その困難な妥協に到達するために、

一層、表現の曖昧さがもたらされた。また、その後の国際政治の状況の変化に呼応するように、規約委員会での取扱いにも変化が生じている。このように国際政治から独立し得ない規定であることが、この規定を依然として不明瞭にしている要因であり、その存在自体が疑問視された理由でもあった。

第二に、自由権規約は、個人の人権保護を念頭に作成されているにもかかわらず、二〇条は個人の権利を制限する義務を規定しており、この規約の中でも異質の規定であるといえる。また、二〇条一項は「戦争」という国家行為に関連する条文となつている点が挙げられる。すなわち、国家と個人というレベルの異なる問題が同一視され、同じ平面で規定されたということに、この条文固有の困難性があるように思われる。確かに、国家は一般国際法上、「領域使用の管理責任」の原則に基づいて、自国領域内で他国の国際法上の権利を害する結果をもたらさないように、他国に有害となる行動を相対的な注意義務をもって防止する義務があるとされる。<sup>(2)</sup> 前述したように、留保国であっても、国内で他国の戦闘に従事するための徴兵や訓練を禁止する国内法を制定している国もある。しかし、領域使用の管理責任に他国家に対する個人の批判する行為を制限する国家の義務を読み込むことは困難である。<sup>(3)</sup> 一般国際法上、専ら国家自身がそのような行為に携わらないことまでしかいえない。<sup>(4)</sup> 一般的意見においても「当事国自身もいかなるそのような宣伝または唱道をも行うことを



「慎まなければならない」と述べている点に限れば、この一般国際法と合致している。<sup>(5)</sup>しかし、自由権規約の二〇条は、一般国際法上の国家の領域管理責任の対象をより拡大し、個人によるプロパガンダをも規制するよう当事国に義務づけている。このように広範な義務を当事国に課したことにより、起草過程でもこの義務に合意をしない国家があり、また、その後の国家慣行によってもこの義務が各国の受け入れられるところとならなかった原因がある。それがまたこの規定の現在の不十分な履行状況を導いている。

確かに、第一次世界大戦後において戦争宣伝は国際的な共通法益の侵害行為として、国際法によって一般的に定義されるべき「諸国の共通利益を害する犯罰」と主張されてきた。<sup>(6)</sup>そして、第二次世界大戦後も国連決議等で戦争宣伝の禁止は言及されてきた。しかし、それを受容し、戦争宣伝の禁止するような国内法を制定する国家が少ないことから、現在、戦争宣伝の禁止は、少なくとも普遍的に「諸国の共通利益を害する犯罪」として、位置づけることはできないと考えられる。

また、国家が戦争宣伝を行った場合、それが「国家の国際犯罪」<sup>(7)</sup>と位置づけることができるかという問題点がある。戦争宣伝は、国際平和、安全の維持という普遍的な義務に対応するものであると言える。しかし、国家による恒常的かつ執拗な違反であること、および、具体的内容について国家実行

による判断が必要とされるにも拘わらず、現在までの武力紛争においても特に国家の戦争宣伝が問題視されたという事例が見あたらないことを考慮に入れると、「国家の国際犯罪」とも位置づけることができない。

戦争宣伝はこのように国際法的に位置づけられるが、二〇条一項は、自由権規約で国家のみならず個人の行動を制約する規定として置かれ、かつ、規約委員会において一元的にその履行を求められている。規約委員会は「諸国の共通利益を害する犯罪」と見なしているが、その普遍性は前述のとおり、低いといわざるを得ない。その結果、留保を付す国家が多く、かつ、国内法を整備している国家も少ない<sup>(8)</sup>という実状が現出している。つまり、戦争宣伝の禁止は「国家の国際犯罪」でもなく、「諸国の共通利益を害する犯罪」としても国内法で受容している国家が少ないことから、普遍性を持っているとはいえない。

第三に、二〇条は自由権規約において、唯一「法律で禁止する」というように手段をも指定している規定である。<sup>(9)</sup>一般的意見ではこの「法律による禁止」には「適切な制裁」措置を伴うべきであるという解釈が示されている。確かに、この文言をめぐる議論の中でAguilar委員が述べたとおり、<sup>(10)</sup>戦争の危険性が存在している状況においても、なおこの条文を実効性のあるものとするためには制裁規定が必要であるとも考えられる。<sup>(11)</sup>規約委員会は、法律によって禁止するという

「結果の義務」から、「適切な制裁」を伴った法の制定義務を認めることによって、二〇条の内実を国家裁量の余地のより狭い「実施・手段の義務」へと変化させようと意図しているように見受け<sup>(12)</sup>る。しかし、このような規約委員会の積極的な「見解」は、当事国の支持・反応ということを抜きにしては、その現実的意義を肯定的に評価することはできない。なぜならば、規約委員会は、人権裁判所としての地位を持つわけではなく、規約の当事国から離れて有権的な解釈を行えるものではないからである。その後の当事国の実行を見れば、この点に関する規約委員会の「見解」が当事国一般に受け入れられているとは到底いえない。

留保国・解釈宣言国の国家報告書およびその審議を検討すれば、規約委員会による一般的意見が存在するにしても、多くの当事国は、二〇条における「戦争宣伝」という文言は依然として不明確であり、同条が表現の自由の侵害になりうる危険性を内包する、という立場をとっている。また、かなりの数の国が留保を行っているにも拘わらず、他の当事国がとっている態度は、それらの留保が自由権規約の趣旨および目的に反するものとは考えられていないことを推認させる。すなわち、現在の国際社会において、この二〇条の規定にしたがって国内法が戦争宣伝の禁止を規定していなくても、たとえそれが形式的には規約違反であるにせよ、自由権規約によって当事国が維持していこうとする普遍的な価値を決定

的に損なうほどのものではないというのが、諸国の一般的な対応であり、それが現在の国際社会におけるこの二〇条の位置づけであると結論づけることができる。

- (1) UN Doc. CCPR/C/SR. 321, para. 27. (Movchan).
- (2) 山本草二『国際法』新版二七五頁(一九九四年)。
- (3) OPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW, 9th ed, eds. by Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, p. 393, (1992).
- (4) Ibid.
- (5) しかし、果たしてなにが「戦争宣伝」を構成するのかについての問題点は依然存在する。
- (6) 山本・前掲書(注1)五五〇頁、山本草二『国際刑事法』一一二頁(一九九一年)。
- (7) 山本・前掲書(注6)一五一一頁。
- (8) 日本も戦争宣伝の禁止を国内法において定めていない。その第一回報告書において、憲法九条において戦争放棄を行っていること、戦争に対する非常に強い否定的感情が国民に見られることを挙げ、その行われる可能性が低いことを述べ、表現の自由との関係で立法を行ってはいないものの、差し迫った明らかな危険性が生じた場合に立法する旨、記載している。UN Doc. CCPR/C/10/Add. 1 p. 11.これに対し、規約委員会では二〇条の一般的評価を行っているのみで国家の義務について記載していないという批判や根拠となつてゐる憲法九条の改正の動向についての質問がなされた。UN Doc. CCPR/C/SR. 319, para. 30 (Graefrath), para. 46 (Movchan).
- (9) この「法律で」という用語は一般的、抽象的であり、戦争宣伝に明確に言及した法を新たに立法すべきかどうかについては、各委員の間でも意見の相違がある。Nowak, UNO-PACT ÜBER

BÜRGERLICHE UND POLITISCHE RECHTE UND FAKULTATIV-  
PROTOKOLL, CCPR-KOMMENTAR, pp. 387-388, para. 13, (1989).

(10) UN Doc. CCPR/C/SR. 451, para. 79, (Aguilar).

(11) Nowak, *supra* note 9, pp. 387-388, para. 13.

(12) 刑法上の処罰を必要とするかについては、議論がある。Ibid.